

KÉRI JUDIT*

A magyar munkanélküli-biztosítás története

1. Bevezetés

Az esetlegesen bekövetkező szociális kockázatok hátrányos hatásai ellen való, jogszabályi úton történő fellépés hazánkban eltérő időszakokban valósult meg. A társadalombiztosítás Magyarországon végbemenő fejlődésében, történetében elsőként a betegség volt az a kockázat, amelynek felmerülése esetén ellátásban részesülhettek a munkások, majd a baleset esetére történő biztosítás¹, amit az árvaság, özvegység, anyaság esetére történő ellátások kialakítása követett.

Egy másik kockázat, a munkanélküliség okozta jövedelem kiesés problémáját nem kezelték állami szinten a többivel együtt, ám már az 1900-as évek elején felfedezték, hogy az rövid- és hosszú távon súlyos következményekkel jár.² A munkanélküliség esetére szóló biztosítás hazai kialakítása, jogi keretének meghatározása iránti igény az 1920-as évek elején jelent meg. Európa több országában³ ekkorra már törvény született a munkanélküli biztosításról, amely hatással volt a magyar jogszabály megalkotására is. Ám mint láthatjuk, a munkanélküliség elleni biztosítás törvényi szabályozására az 1920-as években és azt követően hosszú ideig nem került sor.

Már az 1920-as években összetetten vizsgálták a munkanélküliség problémáját, a figyelem egyrészt a munkanélküliséget kiváltó okok felderítésére, a munkanélküliséget előidéző tényezőkre irányul, emellett a munkanélküliség megoldására, mértékének csökkentésére szolgáló módokat is keresték. Kiváltó okként tekintettek a kivándorlásra, az egyes ipará-

* PhD hallgató, SZTE ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék

¹ Hazánkban az állam által működtetett társadalombiztosítási rendszer kiépítésének kezdetét az 1891-ben elfogadott betegségi biztosításról szóló 1891. évi XIV. tc. jelentette. A kötelező baleseti biztosítás bevezetése az 1900-as évek elején valósult meg, ez volt az 1907. évi XIX. tc.

² *Dréhr Imre* 1926-ban kimondta, hogy a munkahiány kockázat, mert az kockáztatja az állam gazdasági életének megfélelőségét, a munkás és családja megélhetését és bizonytalan légkört teremt a munkaadók számára. DRÉHR IMRE: *A munkahiány esetére szóló biztosítás*. Közgazdasági Szemle, 1926, 1-2. szám, 266. p.

³ Többek között Nagy-Britanniában, Olaszországban született törvény a munkanélküli ellátására. A későbbiekben röviden bemutatom ezeket a szabályozásokat.

gokban bekövetkező gazdasági válságra és a technikai fejlődésre. Az első világháború is igen komoly negatív hatást gyakorolt a foglalkoztatás alakulására.⁴

Eredményt hozó, a munkanélküliséget csökkentő megoldásként szorgalmazták a közmunka elterjesztését, a képzéseket, a munkaközvetítés kibővítését és a munkanélküliség elleni biztosítás bevezetését. Ezek közül a megoldások közül voltak, amelyek széles körben elterjedtek, voltak amelyek nem valósultak meg.

Az akkori korban hazánkban igen komoly vitát váltott ki a munkanélküli biztosítás bevezetése, ezáltal pedig a törvény elfogadása is. Ebben a vitában részt vettek a szakszervezetek, a nagytőkések, az állam oldaláról a törvényjavaslat elkészítői és független szakértők is.

Ahogy azt kiemeltem, a tömeges munkanélküliség megjelenésében a történelmi események, a gazdasági helyzet változása nagy szerepet játszott. Ennek rövid áttekintése szükséges, majd bemutatom, milyen érveket sorakoztattak fel a vitában részt vevő felek a tervezett munkanélküli biztosítás ellen, illetve mellett, majd a törvényjavaslat rendelkezéseit emelem ki.

II. A biztosítás társadalmi környezete

Az 1910-es évek elején a munkanélküliség helyzetéről nehéz vállalkozás volt a valós helyzetet bemutató jelentés készítése, mert az azzal foglalkozó szakemberek híján voltak a megbízható adatoknak. Azonban már ekkor kimondták, hogy a munkanélküliség kérdése hazánkban nagyon fontos és figyelmet érdemel. A magyar ipar sajátos gazdasági, politikai jellemzői, a szociálpolitikai törvényhozás⁵ fejletlensége, a munkások egyesülési törekvéseinek megakadályozása is nagyban hozzájárult a magyarországi munkanélküliség növekedéséhez.⁶

A termelés bővülésével a munkanélküliség ideiglenesen csökkent, de a túltermelési válsággal sok munkás elveszítette a munkáját, ezzel növelve a munkanélküliek számát. Emiatt a munkanélküliség minden más társadalmi, gazdasági problémánál jobban sújtotta a munkásosztályt, majd az egész társadalmat is.⁷

⁴ PAP DEZSŐ: *Jegyzetek a munkanélküliség elleni biztosítás kérdéséhez*. Közgazdasági Szemle, 1926, 1-2. szám, 278. p.

⁵ A magyar szociálpolitikai törvényhozás gyökerei az 1800-as évekig nyúlnak vissza, az 1840-ben elfogadott XVII. tc., amely a gyárak viszonyait kívánta szabályozni, munkásvédelemre vonatkozó rendelkezéseket is tartalmazott. KOISS GÉZA: *A magyar iparfelügyelők a törvényes munkásvédelem szolgálatában*. Társadalompolitikai füzetek, 1933, III. kötet, 1-3. szám, 36. p., valamint az 1891. évi XIV. tc.

⁶ FERENCZI IMRE: *A munkanélküliség kérdése Magyarországon*. Közgazdasági Szemle. 1910, XXXIV. évf., 382., 386. pp.

⁷ BAKSAY ZOLTÁN: *A gyáripari munkanélküliség történetéhez Magyarországon*. Századok, 1978, 112. évf., 5. szám, 850. p.

Abból következően, hogy a munkanélküliség elsődlegesen a munkásokat sújtotta a figyelem is rájuk irányult annak kezelésekor. Ám egy másik csoport, a diplomás fiatalok körében megjelenő munkanélküliség is nagy problémát jelentett. Javasolták, hogy a fiatalok csoportját ne szűkítsék le csak a diplomásokra, azt átfogóan vizsgálják, mert az ifjúság körébe minden foglalkozást űző fiatal beletartozik, az ipari munkásifjúság, a parasztfjúság, más foglalkozási ágak fiatal dolgozói. Arányait tekintve, összességében ennek a körnek csak elenyésző része volt diplomás.⁸ Kovács Alajos 1932-ben arról írt, hogy hazánkban óriási túlermelés van a főiskolai diplomásokból, akik a gazdasági helyzet, valamint az ország területeinek elcsatolása miatt nem tudnak elhelyezkedni. Szerinte az állástalan diplomások ezen jellemzője veszedelmes probléma. Meglátása szerint alig volt remény arra, hogy ezek a diplomások értelmiségi, tisztviselői pályán, szabadfoglalkozású értelmiségként elhelyezkedjenek.⁹

A korabeli megoldási javaslatok és tényleges lépések többfélék voltak. A munkanélküliek megsegítésének fő formáját a munkanélküli segélyezésben látták. Ezt egészítették ki közmunkával, a munkanélkülieknek adható kenyér és liszt vásárlására jogosító igazolvány kiadásával és kedvezményes utazási feltételek biztosításával.¹⁰

A korábban említett szereplők, – szakszervezetek, nagytőkések, az állam – a munkanélküli biztosítás kérdésében – mint lehetséges megoldási javaslat – ellentétes álláspontot képviseltek, a téma feszültséget okozott közöttük.

A munkanélküli ellátások bevezetését a szakszervezetek kezdeményezték és ennek érdekében emelték fel a hangjukat. A szakszervezeti elvárások kezdetben a munkanélküli segélyről szóltak, a munkanélküliség esetére szóló kötelező biztosítás bevezetése csak a későbbiekben jelenik meg követeléseik között.¹¹

1924 elejétől a szakszervezetek ezen követelései állandóvá váltak. A kért pontokból megvalósult a közmunka biztosítása, ugyanakkor a munkanélküliség esetére szóló kötelező biztosítás bevezetése körül országos vita kezdődött. Viszont minden más javaslat, bármilyen reakció nélkül feledésbe merült.¹²

A törvényjavaslat kapcsán akkoriban a Szakszervezeti Értesítőben megjelent cikkben a következőre világítottak rá: „Akik ismerik a magyar közéletet, azok, tudják, hogy mekkora harcot kellett folytatni azért, hogy a közvéleményből, a közigazgatásból kipszútsuk azt a

⁸ KÖNYVES-TÓTH KÁLMÁN: *A szellemi munkanélküliség kérdése*. in: HILSCHER REZSŐ (szerk.): Társadalompolitikai Füzetek, 1933, II. kötet, 1-3. szám, 87. p.

⁹ KOVÁCS ALAJOS: *Az állás nélküli diplomások kérdéséhez*. Statisztikai Szemle, 1932, 8. szám, 725. p.

¹⁰ BAKSAY ZOLTÁN: *A munkanélküliség esetére szóló kötelező biztosítás és a munkanélküli-segély kérdése az ellenforradalmi Magyarországon*. Századok, 1983, 117. évf., 4. szám, 749. p. A munka nélkül lévőknek szánt valamiféle ellátás kezdetleges formája már a századforduló után néhány évvel megjelent. Budapesten a szegényügy a fővárosi tanács egy rendeletével nyert szabályozást. Frecenzi 1910, 382. p.

¹¹ BAKSAY 1983, 749. p.

¹² BAKSAY 1983, 752. p.

hitet, hogy a munkanélküliség egyenlő a munkakerüléssel.¹³ [...] A második nehézség volt a kormányt meggyőzni, hogy ez a kérdés tovább már nem halasztható.”¹⁴

A képviselőház 1927. év októberi ülésén a miniszterelnök egy programról tájékoztatta a házat, amelyben szociális természetű javaslatok tárgyalását is előirányozta. A szakszervezet szemében ez egy korábban ígért intézkedés megvalósítása akart lenni, vagyis hogy a kormány nemcsak ígérte, de kívánt szociális törvényeket hozni.¹⁵ A szakszervezet mindezt így értékelte: „Ha közelebről megnézzük a beterjesztett törvényjavaslatokat, úgy nyomban kitűnik, hogy vagy oly javaslatokról van szó, amelyeknek lényege gyakorlatban már megvan, vagy pedig olyan természetű javaslatok, amelyeknek semmi jelentőségük nincs. Semmi esetre sem olyan javaslatok, amelyek akár az államra, akár pedig a kapitalizmusra valamelyes lényegesebb terhet jelentenek.”¹⁶

A munkások érdekeiért harcoló szakszervezetek érdekes tendenciával találkoztak, rájuk is hatást gyakorolt a munkanélküliség megjelenése tagjaik számának változásán keresztül. Ugyanis feltételezték, hogy azok a munkások, akik válsággal küzdő iparágakban dolgoztak, a szakszervezetek tagjaik számára folyósított munkanélküli segély miatt nagyobb arányban csatlakoztak érdekképviseletekhez.¹⁷

Számokban kifejezve is látni kívánták a munkanélküliség alakulását, a munkanélküliek számának változását, ezért azok statisztikai vizsgálata is megindult.

II.1. A munkanélküliség statisztikája

A munkanélküliség, a foglalkoztatás kapcsán igen fontos szerepet kap annak mérhetősége, így statisztikai adatokra is szükség volt, ám arról az 1900-as évek elején még kevés és nem teljes körű adat állt rendelkezésre.¹⁸

Az 1920-as években a munkanélküliség statisztikai vizsgálatokor nagy arányban a szakszervezetek és a hatósági munkaközvetítők adataira, nyilvántartásaira hagyatkoztak.

¹³ A munkanélküliség kapcsán gyakran felmerült a közvesztélyes munkakerülés. Az erre vonatkozó első törvény a közvesztélyes munkakerülőről szóló 1913. évi XXI. törvénycikk volt. A törvénycikk szerint az, aki munkakerülésből csavargott vagy munkakerülő életmódot folytatott, elzárással volt büntethető.

¹⁴ SZAKSZERVEZETI ÉRTESELTŐ: *Törvényjavaslat a munkahiány esetére szóló kötelező biztosításról*. 1926. június 1., XXIII. évf., 6. szám, 1. p.

¹⁵ SZAKSZERVEZETI ÉRTESELTŐ: *Szociális törvényjavaslatok*. 1927. november hó XXIV. évf. 11. szám, 1. p. A korabeli szakszervezetek által kiadott sajtóban a leggyakrabban kiemelt problémák a munkanélküliség, a kivándorlás és a jólét kérdése voltak. Az 1910-es években a drágaság kérdése is fontos szerepet kapott. A háború után és a területi elcsatolások miatt a húszas évek közepétől ismét nagy hangsúlyt kapott a munkanélküliség problémája, annak lehetséges kezelési módjai, lehetőségei. KOVÁCS ÉVA: *A gyáriparosok sajtója. ... melynek olvasóközönsége a magyar közgazdasági élet elítje* 1900-1944. in: VÁGVÖLGYI ANDRÁS (szerk.): Társadalomkutatás, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989, 114-115. pp.

¹⁶ SZAKSZERVEZETI ÉRTESELTŐ 1927, 1. p.

¹⁷ KOVÁCS NORBERT: *Munkanélküliség Magyarországon az 1924. év szeptember-december havában*. Statisztikai Szemle, 1924, 11-12. szám, 464. p.

¹⁸ KOVÁCS NORBERT: *Munkapiac és munkanélküliség*. Statisztikai Szemle, 1923, 1-2. szám, 8. p.

Ebből adódóan nehéz pontos és megbízható, a valóságot tükröző számot mondani a munkanélküliség akkori alakulását tekintve.¹⁹

A munkanélküliség pillanatnyi arányának, mértékének, a munkanélküliek számának alakulásában több tényező is szerepet játszott. Az akkor készült statisztika kitér arra, hogy az adott évszak nagyban befolyásolta a munkanélküliek számát, így a téli hónapok alatt több volt a munkanélküli, mint az év többi hónapjában. Emellett vizsgálták, mely foglalkozásról van szó, a nemek szerint a munkanélküliség arányát, valamint annak területi megoszlását.²⁰

11.2. Lehetséges megoldások

Ahogy az fentebb felsoroltam, a munkanélküliség csökkentésére több megoldási javaslat is született. Ilyen volt a munkaközvetítés fejlesztése, kibővítése, a közmunkába bevont munkanélküliek számának növelése és munkanélküliség elleni biztosítás bevezetése. Röviden kitérek a munkaközvetítés és a közmunka néhány jellemző vonására, majd a biztosítást vizsgálom részletesen.

Munkaközvetítés. A szakszervezeti munkaközvetítés mellett az állami munkaközvetítés elterjesztését szorgalmazták, mint a munkanélküliség csökkentésének egyik módját. *Balogh Andor* is felhívta a figyelmet, hogy Magyarországon a munkanélküliekről a szakszervezetek gondoskodtak intézményesen, ezért nem volt meglepő, hogy azok a saját tagjaik részére biztosították a munkaalkalmakat.²¹

Az állami munkaközvetítő hivatalt miniszteri rendelet hívta életre. A pártatlan munkaközvetítés azt célozta, hogy a munkás és a munkaadó a lehető legkevesebb idő elteltével, minél kisebb pénzesztés mellett gyorsan, szakszerűen összetalálkozzon.²² A hatósági munkaközvetítésről az ipari, bányászati és kereskedelmi munkaközvetítés hatósági ellátásáról-szóló 1916. évi XVI. törvénycikk rendelkezett.²³

Közmunka. A közmunkával és annak széleskörű alkalmazásával sem értett egyet mindenki. *Földes Béla* szerint „szegénységi bizonyítvány”, hogy nem találtak más módszert a munkanélküliség csökkentésére, mint a közpénzből finanszírozott és fenntartott munkálatokat. Az állam és az önkormányzatok forrásai nem kimeríthetetlenek és bizonyos esetekben a közmunka elvonja az anyagi erőt más felhasználás elől.²⁴

¹⁹ 1927 végén 14368 fő volt munkanélküli, ez a szám az évek múlásával növekedett, 1929-ben már 20288 fő, amely 33,6 százalékot jelentett, 1931-ben több mint 33000 fő volt munka nélkül. Statisztikai Szemle: Összefoglaló helyzetjelentés. 1932., 1. szám, 70. p.

²⁰ FOGARASI ZOLTÁN: *Munkanélküliség és munkapiac*. Statisztikai Szemle, 1927, 3. szám, 211. p.

²¹ BALOGH ANDOR: *A magyar munkapiac: újjászervezése*. Magyar Királyi Állami Nyomda, Budapest, 1926, 22. p.

²² BALOGH 1926, 6. p.

²³ A törvénycikk kimondta, hogy a hatósági munkaközvetítés mind a munkakeresők, mind a munkaadók számára díjmentes. 1916. évi XVI. törvénycikk 3. §

²⁴ FÖLDES BÉLA: *Adalékok a munkanélküliség kérdéséhez*. in.: HILSCHER REZSŐ (szerk.): Társadalompolitikai Füzetek, 1933, II. kötet, 1-3. szám, 7. p.

Munkanélküli-biztosítás. A munkanélküli biztosítás volt a megoldási kísérletek közül az, amely a legnagyobb vitát váltotta ki. A következőkben a munkahiány esetére szóló kötelező biztosításról szóló törvényjavaslat előzményét, annak szövegét, a szabályozás mellett és ellen szóló érveket kívánom összefoglalni.

III. A munkahiány esetére szóló kötelező biztosítás

A munkanélküliség okozta hátrányos következmények enyhítésére a már említett megoldások mellett a kötelező biztosítás bevezetése került előtérbe. A magyar törvényjavaslat megalkotásában példaként szolgáltak más országok már hatályban lévő, a munkanélküliek ellátását körvonalázó törvények. Ezek vizsgálatát követően került sor a magyar jogszabály részletszabályainak kidolgozására. A következőkben a témához kapcsolódó brit törvény szabályait vizsgálom.

III.1. A biztosítás előzményei

A munkanélküli biztosítás kialakításában, megítélésében és értékelésében Nagy-Britannia²⁵ fontos támpontot adott, a magyar törvényjavaslat nagymértékben az angol munkanélküliség ellen való kötelező biztosítás 1911-ben elfogadott intézményét kívánta átemelni.²⁶ Ezt kívánom az alábbiakban röviden összegezni.

Az 1911-es brit biztosítási törvény két részből állt, első része a betegségi biztosítást, második része a munkanélküli biztosítást szabályozta. A témához kapcsolódóan csak az utóbbira vonatkozó rendelkezéseket vizsgálom.

A törvény meghatározta, hogy az lehet jogosult munkanélküli biztosításra, aki:

- bizonyította, hogy olyan vállalatnál dolgozott, ahol biztosítási jogviszonyban volt nem kevesebb, mint 26 hétig a megelőző 5 évben,
- munkanélküli biztosítást igényelt az előírt módon és bizonyította, hogy a jelentkezés napjától kezdve folyamatosan munkanélküli volt,
- képes volt dolgozni, de nem sikerült megfelelő munkát találnia,
- és nem merítette ki a munkanélküli biztosításra való jogát.²⁷

²⁵ Nagy-Britanniában igen korán megkezdődött a törvényhozás a munkások védelme érdekében. Már 1802-ben törvény született a tanoncok éjjeli munkavégzésének tiltására, a textilipar fejlődésével a gyermek és női munka terén történt visszaélések miatt munkavédelmi törvények megalkotása is végbement. Koiss 1933, 34. p.

²⁶ BALÁS KÁROLY: *A munkanélküli biztosítás javasolt módja.* Közgazdasági Szemle, 1926, 1-2. szám, 420. p. Ám Balás szerint ez egy elhibázott és káros szociálpolitikai döntés volt, mert forradalom közelébe sodorta az angol társadalmat.

²⁷ <http://www.sochhealth.co.uk/national-health-service/health-law/national-insurance-act-1911/> (letöltés ideje:

A munkást, aki magatartása miatt vagy önként hagyta el a munkáját, ki kellett zárni a munkanélküli biztosításból a munkahely elhagyástól számított 6 hétig. A munkás, a munkáltató is hozzájárultak a biztosításhoz. Egy hét munkanélküliséget követően a munkás 7 shillinget kapott hetente évi 15 hétig. Bizonyos esetben a munkás nem részesülhetett munkanélküli ellátásban. Ilyen esetek például ha a munkás, aki a munkahelyen bekövetkező munkabeszüntetés miatt – amely a munkahelyi vita miatt történt – vesztette el a munkáját, ki kellett zárni a munkanélküli biztosításból addig, amíg a munkabeszüntetés tartott. A munkást, aki rosszhiszemű magatartása miatt vagy önként, ok nélkül hagyta el a munkáját, ki kellett zárni a munkanélküli ellátásból hat hét időtartamra.²⁸

A munkást ki kellett zárni a munkanélküli ellátás folyósításából, amíg valamely börtön fegyence vagy dologházban vagy más támogatott intézménynél volt, és amíg átmenetileg vagy állandóan az Egyesült Királyságon kívül él. A munkást ki kellett zárni a munkanélküli biztosításból, amíg betegségi vagy rokkantsági ellátásban részesült.²⁹

Dréhr Imre és *Kovrig Béla* a Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium tisztségviselői az 1920-as években jelentős munkát végeztek a magyar szociálpolitika terén, nagy hatást gyakoroltak annak gondolkodásmódjára. Elsősorban a törvényhozásban játszottak nagy szerepet, amely a munkanélküliség problémájához is kapcsolódott, *Kovrig Béla* 1922-23-ban az angol és a német társadalom szociális problémáit vizsgálta nyugat európai tanulmányútja során.³⁰ Ezért közös vonások fedezhetőek fel a korábban említett angol törvény és a törvényjavaslat között.

III.2. Érvék a biztosítás mellett és ellen

A biztosítás bevezetésének ötlete fokozta az indulatokat, nagy vitát eredményezett a törvényjavaslat megalkotása.³¹ Mint azt említettem, a szakszervezetek jelentős szerepet vállaltak

2017. január 2.)

²⁸ <http://www.sochalth.co.uk/national-health-service/health-law/national-insurance-act-1911/> (letöltés ideje: 2017. január 2.)

²⁹ <http://www.sochalth.co.uk/national-health-service/health-law/national-insurance-act-1911/> (letöltés ideje: 2017. január 2.) Nagy-Britannia mellett más európai országokban, például Olaszországban is már az 1900-as évek elején, 1919-ben törvény rendelte el a munkanélküliség esetére szóló biztosítást. A munkanélküli biztosítás nemrc, nemzetiségre való tekintet nélkül mindenkire nézve kötelező volt, aki fizetett alkalmazotként dolgozott, elmúlt 15 éves, de a 65. életévét nem töltötte be. Olaszországban is kivételt jelentettek a biztosítás alól a mezőgazdaságban, háztartásban dolgozók. Az ellátás folyósítása a munkaviszony megszűnését követő nyolcadik napon kezdődött. A folyósítás feltétele volt, hogy a megelőző két évben legalább 48 heti járulékot befizetett a biztosított, ebben az esetben legfeljebb 90 napig járt az ellátás. A folyósítás feltétele volt, hogy a megelőző két évben legalább 48 heti járulékot befizetett a biztosított, ebben az esetben legfeljebb 90 napig járt az ellátás. NAGY IVÁN: *A szociális Olaszország*. Athenacum Könyvnyomda, Európa Kiadás, Budapest, 134-135.,140. pp.

³⁰ EGRESI KATALIN: *Viták a társadalmpolitika elméletéről és gyakorlatáról a Bethlen-érában*. Századok, 2004, 138. évf., 1. szám, 124. p.

³¹ A törvényjavaslat rendelkezéseinek bemutatására a későbbiekben kerül sor levéltári kutatás alapján.

annak érdekében, hogy törvény szülessen a munkanélküliség elleni biztosításról, ám a nagytőkések ezt nem támogatták.

Hazánkban a munkahiány esetére szóló biztosítás bevezetése igen komoly vitát váltott ki a tekintetben is, hogy az hogyan fogja befolyásolni a politikai viszonyokat. *Balás Károly* szerint gondos odafigyeléssel kellett megvizsgálni a szociálpolitikai javaslatokat, és azt is figyelembe kellett venni, hogy azok mennyire gyakorolnak hatást a társadalmi erőviszonyok alakulására, eltolódására. Szerinte ezzel a biztosítással megnyitották volna és teret engedtek volna a tömegeknek, hogy állandó állami eltartásban részesüljenek.³²

Dréhr Imre a Magyar Közgazdasági Társaság ülésén való felszólalásában a törvényjavaslattal szemben támasztott ellenvetéseit sorakoztatta fel. A törvényjavaslat azokat az intézkedéseket tartalmazta, amelyeket külföldön helyesnek találtak és alkalmaztak. Ezek hazánkban való érvényesítését évekkal korábban szorgalmazta a szakirodalom.³³

Voltak, akik véleménye szerint a minisztérium a törvényjavaslat benyújtásának idejét rosszul választotta meg, a biztosítás gyakorlati megvalósítása tönkre tette volna az ipart, mert újabb terhet rótt volna a gazdaság szereplőire, felhívták a figyelmet, hogy az állam is vegye ki a részét a terhekből, a terhek növekedésével a munkanélküliek száma tovább fog nőni és ellenérvként szolgált, hogy a biztosítás bevezetése a munkakerülést fogja erősíteni.³⁴

A munkanélküli politikában fontos volt, hogy elkülönítsék a dolgozni nem akarókat azoktól, akik szeretnének munkát vállalni, de nem találnak megfelelő állást. A munkanélküliség elleni biztosítás hatása lehetett volna, hogy munkanélkülieket „nevel”, mert voltak, akik inkább nem dolgoztak, de a kevesebb összegű ellátásból éltek.³⁵

Természetesen voltak támogatói is a törvény megszületésének. Más is felszólalt a munkanélküli biztosítás szükségessége mellett. *Pap Dezső* a munkaadók érdekeltsegeiről is beszélt.³⁶

Ebben a korban született egy tanulmány is a munkahiányról és az arra vonatkozó biztosításról. *Szalay Sándor* kitért arra, hogy a munkahiány meghatározása nem könnyű feladat, mert munkahiányban szenved a munkaképtelen és a munkakerülő is. Eszerint a munkahiány ellen való biztosítás esetében „a dolgozni akaró és keresetképes munkások a múltó munkahiány idejére biztosíttassanak.”³⁷

Szalay elkülöníti a munkahiány esetére való támogatást és biztosítást, mert két különböző dologról van szó. A támogatás esetében a munkahiány tényéből indultak ki, figyelmen kívül hagyva, hogy annak bekövetkezése előrelátható volt-e vagy sem, tekintet nélkül annak tartamára és bekövetkezésének valószínűségére. A biztosítás a „véletlen esemény által okozott vagyoni hátrány nagyobb körre való felosztás melletti kiegyenlítését.” jelenti.³⁸

³² BALÁS 1926. 420-421. pp.

³³ DRÉHR 1926, 274. p.

³⁴ DRÉHR 1926, 274-276. pp.

³⁵ FÖLDES 1933, 7-8. pp.

³⁶ PAP 1926, 278. p.

³⁷ SZALAY SÁNDOR: *A munkahiány esetére szóló biztosítás elmélete*. Városi Szemle, 1927, 13. évf., 430. p.

³⁸ SZALAY 1927, 434. p.

Az 1930-as években felismerték, hogy a munkanélküliség megoldása érdekében nagy hangsúlyt kapott a munkanélküli segélyezés megszervezése. Ez azonban az adott gazdasági helyzet mellett megfontolandó volt és a modern munkaszerződési jognak módosulnia kellett úgy, hogy a munkanélküliség lehetősége minél inkább csökkenjen. Ezáltal a prevenció fontosságát emelték ki.³⁹

IV. A törvényjavaslat rendelkezései

A törvényjavaslat felépítését tekintve nyolc nagy részre osztható. Pontosán meghatározta, felsorolta a javaslat, hogy kik azok, akik biztosításra kötelezettek és kik nem. Eszerint biztosításra kötelezettek mindazok a vállalatok, üzemek és foglalkozások, amelyek az ipari és kereskedelmi alkalmazottak betegség és baleset esetére való biztosításról szóló 1907. XIX tc. és az ezt kiegészítő és módosító törvényes rendelkezések alapján betegségi biztosításra kötelezettek.⁴⁰

Ez alól kivételek voltak és biztosításra nem kötelezettek:

- az állam,
- a törvényhatóságok és a községek,
- a törvényesen bevett és a törvényesen elismert vallásfelekezetek hivatalaiból, úgyszintén az általuk fenntartott vagy kezelt intézményeknél, intézeteknél és vállalatoknál,
- a törvény által alkotott testületeknél, a közalapoknál és az alapítványoknál,
- a közforgalmú vasúti és gőzhajózási vállalatoknál, üzeimeknél, gyáraikban, műhelyekben és fenntartási munkálataiknál foglalkozó azok a munkavállalók (alkalmazottak), akik jogszabály vagy jogügyleti rendelkezés alapján megállapított nyugdíjigénnyel járó állást töltenek be.⁴¹

A munkahiány esetére szóló biztosítási kötelezettség kezdetére és megszüntetésére a javaslat szerint a betegségi biztosításra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Az ellátás jellegéből adódóan hozzájárulás fizetését írták elő. A járulék mértéke a törvényjavaslat szerint a biztosított napibérének 4%-t nem haladhatja meg. A munkaadót terhelő járulék felét levonhatja a biztosításra kötelezett munkavállalója munkabéréből. A törvényjavaslat nem járadéknak, hanem kártalanításnak nevezte az ellátást. A folyósítás feltétele, hogy az igény bejelentését megelőző két éven belül legalább 52 héten keresztül biztosításra kötelezett volt a munkás és munkahiányának vétlenségét is bizonyítani kellett.⁴²

³⁹ FÖLDES 1933, 1-2. pp.

⁴⁰ Budapest Főváros Levéltára (a továbbiakban BFL) IV. 1407 b. Tanácsi ügyosztály iratai IX. 5074/1926. Ebben a szabályozásban a brit logika tükröződik vissza.

⁴¹ BFL IV. 1407 b. Tanácsi ügyosztály iratai IX. 5074/1926.

⁴² BFL IV. 1407 b. Tanácsi ügyosztály iratai IX. 5074/1926., A munkahiány csctére szóló kötelező biztosítás

Az időnyomások esetében is mód volt ellátásra, amennyiben a megelőző két évben huszonhat héten át biztosításra kötelezettek voltak, akkor jogosulttá váltak a kártalanításra.

A javaslat meghatározta, hogy mi minősül munkahiánynak, így ha a biztosításra kötelezett ténylegesen nem folytatott kereső munkát. A munkahiány abban az esetben is megállapítandó, ha a biztosításra kötelezett a szokottnál rövidebb napi munkaidővel vagy a szokottnál kevesebb munkanapon dolgozik és a heti keresete a kártalanítás heti összegét nem haladja meg.⁴³

A törvényjavaslat a munkahiány vétlenségének formáit is felsorolja. Ha az egyén munkáját önhibáján kívül hagyta el és önhibáján kívül nem tud olyan munkát kapni, amely megfelelően díjazott, amely testi, szellemi képességeinek megfelel, egészségét és erkölceit nem veszélyezteti és az általa tanult mesterségéhez, szakképzett foglalkozásához visszatérését lényegesen nem gátolja. Abban az esetben, ha a biztosításra kötelezett kártalanításban részesült megszakítás nélkül 4 héten át, köteles bármely megfelelően díjazott munkát vállalni, amely testi, szellemi képességét nem haladja meg, egészségét, erkölceit nem veszélyezteti.

Abban az esetben, ha valamely foglalkozási ágban nagyobb mértékű munkahiány mutatkozott volna, annak tartamára a miniszter elrendelhetette volna, hogy az illető szakmában a biztosításra kötelezett tanult mesterségére vagy szakképzettségére hivatkozással sem utasíthatta vissza a munkát az első négy héten belül sem.⁴⁴

A jogszerű feltételeknek megfelelő munkakinálattal lakhelyén vagy munkahelyén kívül, más belföldi községben is köteles elfogadni, amennyiben ott megfelelő lakásra és élelmezésre módja van, és ha munkavállalása a másol lakó családjának eltartásában nem gátolja.⁴⁵

A javaslat megadta a kártalanítás mértékét és annak folyósítási időtartamát.

A kártalanítás az igény bejelentésének napjától számított két hét lejártától kezdve a munkahiány tartamára, legfeljebb tizenhárom hétre járt.⁴⁶

A kártalanítás a járulékfizetésre irányadó napibér 40 százaléka. Abban az esetben, ha keresettel nem bír és háztartásában eltartott gyermeke van, akkor a kártalanítás a napibér 60 százaléka. A biztosításra kötelezett nem igényelhetett kártalanítást arra az időszakra, amely alatt felmondási időre járó jogszerű illetményeket vagy ezeket is meghaladó végkielégítést kapott.⁴⁷

törvényjavaslat 3. §, 5. §, 8. §

⁴³ BFL IV. 1407 b. Tanácsi ügyosztály iratai IX. 5074/1926., A munkahiány esetére szóló kötelező biztosítás törvényjavaslat 10. §

⁴⁴ BFL IV. 1407 b. Tanácsi ügyosztály iratai IX. 5074/1926.

⁴⁵ BFL IV. 1407 b. Tanácsi ügyosztály iratai IX. 5074/1926. A munkahiány esetére szóló kötelező biztosítás törvényjavaslat 11. §

⁴⁶ Ez a szabályozás hasonló volt a korábban bemutatott angol törvény rendelkezéséhez, de a magyar törvényjavaslat szigorúbban szabályozta az időtartamot. BFL IV. 1407 b. Tanácsi ügyosztály iratai IX. 5074/1926. A munkahiány esetére szóló kötelező biztosítás törvényjavaslat 15. §

⁴⁷ BFL IV. 1407 b. Tanácsi ügyosztály iratai IX. 5074/1926. A munkahiány esetére szóló kötelező biztosítás törvényjavaslat 15. §, 19. §

A magyar királyi népjóléti és munkaügyi miniszter bizonyos esetekben elrendelhetette, hogy azok, akik kártalanításban részesülnek, általános továbbképző tanfolyamon vagy szakmai továbbképzésen vegyenek részt. Az, aki a jogszerű feltételeknek megfelelő munkakínálatot nem fogadta el vagy visszautasította, a kártalanítási igényét egy hét időtartamára elveszíti. A törvényjavaslat a szervezeti felépítésre is kiter, az Országos Munkásbiztosító Pénztár látta el a biztosításhoz kapcsolódó feladatokat.⁴⁸

A munkaközvetítés – mint a munkanélküliséget csökkentő egyik megoldás – megszervezését is érinti a törvényjavaslat. Eszerint minden város, község, amely kerületi munkásbiztosító pénztár székhelye, az ipari munka minden nemében, bányászat, kereskedelem körében a munkakereslet és munkakínálat kiegyenlítésére köteles hatósági munkaközvetítőt felállítani.⁴⁹

A törvényjavaslat bizonyos rendelkezéseivel szemben azt módosító, kiegészítő javaslatok is születtek. *Andor Endre* a Közgazdasági Társaságban tartott előadásában ezeket foglalta össze. A költségek viselésével kapcsolatban az volt a véleménye, hogy szükség lett volna a járulék és a kártalanítás minimumának és maximumának meghatározására, szerinte a járulék 1-5 %, a kártalanítás mértéke 30-60% kellett volna, hogy legyen. A szakszervezetek által adható munkanélküli segélyt a biztosításra jogosultak esetében csak 13 hét elteltével adhatták. A biztosításból szerinte bizonyos személyi kör, így a tanoncok, a 16 évnél fiatalabb munkások és munkásnők kizárandók, de a járadékfizetés utánuk is kimondandó.⁵⁰

Javasolta, hogy a kizárólagos állami munkaközvetítés hatályát terjesszék ki az összes foglalkozási ágra, így a mezőgazdaságra is, amely háttérbe volt szorítva más foglalkozási ágakkal szemben. Így ugyanis meg lett volna a lehetőség arra, hogy átlássák az ország teljes munkaerőpiacát és az iparban dolgozók munkahiányban szenvedő részét. Viszont véleménye szerint a kizárólagos állami munkaközvetítés csak akkor éri el a kívánt hatását, ha általános jelentkezési és bejelentési kényszert írnak elő.⁵¹

A munkanélkülieknek nyújtott ellátások kapcsán *Andor Endre* egy megfontolandó tanácsot adott. Átgondolandó a munkaközvetítés szakszervezetek kezéből való kivétele, mert annak következménye az lehet, hogy szankcióként a szakszervezetek a munkanélküli tagjaik segélyezését sem folytatják a továbbiakban, így a közösségnek kell biztosítási teher vállalásával azt kompenzálni.⁵²

Később, 1933-ban is jelen volt a munkanélküliség valamilyen formájú megoldására történő törekvés. Felismerték, hogy a munkanélküliség nem fog teljesen eltűnni, ahogy *Földes Béla* fogalmazott, „elmúlni”. Emiatt a kormányzat azt mondta, hogy a közigaz-

⁴⁸ BFL IV. 1407 b. Tanácsi ügyosztály iratai IX. 5074/1926. A munkahiány esetére szóló kötelező biztosítás törvényjavaslat 22. §, 23. §, 30. §

⁴⁹ Az Állami Munkaközvetítő Hivatal, a hatósági munkaközvetítők, valamint ezek gyűjtőhelyei az 1916. XVI. tc.-ben meghatározott feladataik mellett a munkahiány esetére szóló kártalanítást igénylők részére igazolták, hogy önhibájukon kívül nem tudnak megfelelő munkához jutni. 39.§

⁵⁰ ANDOR ENDRE: *Teherbírási kérdése a munkahiány esetére szóló biztosításban*. Munkaügyi Szemle, 1927. április, I. évf., 4. szám, 113-115. pp.

⁵¹ ANDOR 1927. 111. p.

⁵² ANDOR 1927. 111-112. pp.

gatás részéről „ötletszerűen” nem kezelhető a probléma, hanem gondoskodni kell annak meghatározott keretben történő intézéséről. *Földes Béla* szerint az akkori közigazgatási szervezetben voltak olyan sokkal kisebb fontosságú ügyek, amelyek önálló szervezetet kaptak és még így sem tökéletes azok ellátása.⁵³ Egy szervre van szükség, ami elsősorban a munkanélküliség leküzdésével foglalkozik, mert az csak állandó vizsgálat mellett oldható meg. Ezzel a súlyos problémával intézményesen, állandó jelleggel kell foglalkozni.⁵⁴

V. Összefoglalás

A munkanélküliség kezelése az 1920-as években igen komoly vitát váltott ki az abban érintett felek között. A munkahiány esetére szóló kötelező biztosításról szóló törvény kihirdetésére végül nem került sor. Az 1930-as évek elején hosszabb idő után a fővárosban újra előtérbe került a munkanélküliség problémája, ám igazi előrelépés ekkor sem történt.⁵⁵ Ezt követően a munkanélküliség kezelésének, csökkentésének kérdése háttérbe szorult.

Összességében elmondható, hogy a biztosítás bevezetése érdekében tett erőfeszítések eredménytelenek voltak, mert 1991-ig, a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény megalkotásáig nem született törvény a munkanélküliek biztosítására.

⁵³ FÖLDES 1933, 23. p.

⁵⁴ FÖLDES 1933, 22-23. pp.

⁵⁵ BAKSAY 1983, 752. p.

JUDIT KÉRI

HISTORY OF THE HUNGARIAN
UNEMPLOYMENT INSURANCE

(Summary)

At the beginning of the 1900s, Hungary had to face a high unemployment rate because of World War I, the changes of economical situation among others. The problems and negative effects of unemployment were discovered, the factors were analysed which could be named as the reasons of unemployment. After these searches, experts tried to find the ways how to reduce the number of unemployed people, because it could not be carried on for a long time.

Among the solutions, how to reduce the level of unemployment, were temporary work, public work, the improvement of the regulation of labour law and unemployment insurance.

The first Hungarian bill of unemployment insurance was created in 1926. In the mentioned period, introducing a bill related to unemployment insurance, resulted in serious debates. Trade unions tried to bring pressure to bear on government to create an act related to unemployment. Finally, the bill was not passed, Hungary had to wait for the first unemployment act till 1991.